



# Minister Rozwoju i Technologii

---

Znak pisma: DN-II.750.10.2023  
Warszawa, 21 kwietnia 2023 r.

Pan Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**Dotyczy:** ustawowego uregulowania zakresu roszczeń o zwrot wywłaszczonych nieruchomości

**Szanowny Panie Rzeczniku,**

w odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 8 marca 2023 r., *w sprawie problemu ustawowego zakresu roszczeń o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, uprzejmie przedstawiam stanowisko zgodnie z posiadaną właściwością.

Zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych uregulowane zostały w ustawie z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344), zwanej dalej „ugn”. Zawarte w art. 136 – 142a unormowania określają zasady zwrotu nieruchomości, które stały się zbędne na cel wywłaszczenia. Przepisy te regulują zasady zwrotów nieruchomości w przypadku wywłaszczeń dokonanych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. art. 112 i następne, a także zrealizowanych przed dniem 1 stycznia 1998 roku tj. przed wejściem w życie ugn na podstawie przepisów określonych w art. 216 tej ustawy. Jak wynika z dotychczasowej korespondencji z Panem Rzecznikiem, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie budzą wątpliwości natury konstytucyjnej, a troska Pana Rzecznika skupia się na uporządkowaniu przepisów ustaw szczególnych względem ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak wskazuje Pan Rzecznik, wciąż zdarzają się sytuacje, w których obywatele nie mogą odzyskać swojej dawnej własności nie mogą odzyskać albo przepisy do tego uprawniające nie są wystarczająco precyzyjne – co pozostaje w sprzeczności z treścią gwarancji wyrażonych w art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny w przywołanym przez Pana Rzecznika wyroku z dnia 30 czerwca 2021r., sygn. akt SK 37/19, uznał, że „specustawa nie zawiera przepisów (szczególnych) regulujących zwrot bezcelowo wywłaszczonej nieruchomości. Walor regulacji ogólnosystemowej dotyczącej zwrotu bezcelowo wywłaszczonych własności nieruchomości zasadniczo we wszystkich wypadkach takiego wywłaszczenia ma rozdział 6, działu III u.g.n. Z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji wynika natomiast reguła, w myśl której byłemu właścicielowi wyzutemu z własności wskutek bezcelowego wywłaszczenia przysługuje konstytucyjne roszczenie o zwrot własności jak każdemu innemu właścicielowi, który znalazł się w podobnej sytuacji. Jeżeli istnieje generalna, ogólnosystemowa regulacja zwrotu wywłaszczonych bezcelowo własności nieruchomości, a brak zarazem regulacji szczegółowej wobec określonego wypadku podobnego, to w myśl zasady równej ochrony własności, regulacja generalna powinna mieć zastosowanie do wypadku wprost nią nieobjętego, ale rodzajowo zbieżnego. Stosując powyższe zasady wobec poddanego kontroli art. 23 specustawy, należało uznać, że przepis ten rozumiany w ten sposób, że nie stanowi o nakazie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n., mających pozycję przepisów generalnych w zakresie zwrotu wywłaszczonych bezcelowo własności nieruchomości, narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony własności realizowanej przez konstytucyjne roszczenie o zwrot bezcelowo wywłaszczonej własności (art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji)”. Skoro zatem obowiązuje generalna ogólnosystemowa regulacja zwrotu wywłaszczonych, a istniejące specustawy zawierają ogólne odwołanie do stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami, to normy zawarte w tych specustawach (zredagowane na wzór rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę w art. 23 specustawy drogowej), należy odczytywać zgodnie z wytycznymi Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w wyżej wskazanym wyroku. Zatem przepisy specustaw umożliwiają podmiotom wywłaszczonym na podstawie tych ustaw szczególnych, do ubiegania się o zwrot nieruchomości jeżeli stała się zbędna na cel wywłaszczenia. Tym samym formułowane na bazie ewolucji rozwiązań ze specustawy drogowej wprowadzane do prawodawstwa wywłaszczeniowego kolejne ustawy szczególne, dedykowane celom publicznym, takim jak linie kolejowe, lotniska, sieci energetyczne, a także konkretne inwestycje, jak m. in. związane z organizacją finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, czy realizacją Centralnego Portu Komunikacyjnego, nie mogą naruszać konstytucyjnych gwarancji zwrotu nieruchomości, jedynie z uwagi na fakt przyjętej w tych specustawach różnej redakcji legislacyjnej odwołującej do stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Pragnę bowiem zauważyć, że gospodarzami specustaw są ministrowie, właściwi ze względu na materię, której dotyczą przepisy tych ustaw, np. Minister Infrastruktury wobec specustawy drogowej oraz kolejowej, a Minister Funduszy i Polityki Regionalnej i Pełnomocnik Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego - w odniesieniu do specustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

Każda ze specustaw, wprowadzając szczególne zasady nabywania nieruchomości na realizację konkretnego celu publicznego, zawiera odesłanie w sprawach nieuregulowanych do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym regulacji dotyczących zasad zwrotów nieruchomości. I tak np. w art. 52a ustawy z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym wprost wskazano, że do zwrotu nieruchomości uznanej za zbędną na cel określony w decyzji, o której mowa w art. 48 ust. 1, stosuje się przepisy art. 136–142 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z tym, że zwrotu nieruchomości dokonuje się z Zasobu i ilekroć jest mowa o właściwym organie albo Skarbie Państwa, należy przez to rozumieć Spółkę Celową. Również w ustawie o autostradach płatnych, znajdowało się, na co zwrócił uwagę Pan Rzecznik, odwołanie do stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 37), zatem nie było uzasadnienia do ujmowania tej ustawy w katalogu przypadków określonych w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z obowiązujących oraz projektowanych specustaw, które są przedmiotem uzgodnień międzyresortowych również z resortem rozwoju i technologii wynika, że opierają się one na rozwiązaniu, przyjętym pierwotnie w specustawie drogowej, z zachowaniem pewnej „autonomii” legislacyjnej, wynikającej głównie z innej specyfiki realizacji każdego z przedsięwzięć publicznych.

Z tych względów, Minister Rozwoju i Technologii, będąc właściwym w sprawach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, nie posiada inicjatywy legislacyjnej w sprawach regulowanych przepisami tzw. specustaw, bowiem posiadają ją poszczególni ministrowie. Jednakże powszechną praktyką resortu jest, również z uwagi na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, że w toku procesu opiniowania i uzgadniania powstających aktów prawnych, sygnalizowana jest konieczność uregulowania instytucji zwrotu wyłączonej nieruchomości jeżeli w projektowanych przepisach nie zawarto odwołania do stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami. W opinii resortu rozwoju i technologii, decyzja w zakresie zasad i kryteriów zbędności

nieruchomości na cel wywłaszczenia powinna być ściśle związana z rodzajem inwestycji, dla której tworzona jest specustawa.

Pragnę natomiast wskazać, że przepisy ugn, znajdującej się w gestii Ministra Rozwoju i Technologii zapewniają podmiotom wywłaszczonym prawo do zwrotu nieruchomości, w przypadku, gdy nieruchomość nie została wykorzystana na cel wywłaszczenia. Dotyczy to zarówno sytuacji wywłaszczenia nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnej, jak i przejęcia nieruchomości w trybie art. 142a ugn. Gwarancje te zostały ukształtowane w dużej mierze przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz kierunki wytyczone w ramach współpracy w tym obszarze, również z Panem Rzecznikiem.

Podsumowując, Minister Rozwoju i Technologii będzie popierał wprowadzanie bądź nowelizację przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczanych nieruchomości w specustawach, jeśli przepisy te co do zasady będą wzorować się na rozwiązaniach zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Są to bowiem regulacje, które sprawdziły się w praktycznym stosowaniu oraz są akceptowane, zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo.

Tym niemniej, z uwagi na wspomniane odrębności, inicjatywę legislacyjną w tym zakresie należy każdorazowo pozostawić ministrowi właściwemu ze względu na materię, której dotyczy każda ze specustaw.

**Z upoważnienia, z wyrazami szacunku**

Piotr Uściński

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /